



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Pleym og Co DA Rekve
Att: Jens Johan Hjort
Postboks 520
9255 TROMSØ

Deres ref

Vår ref

Dato

17/764-9

25. oktober 2019

Grimstad Holding AS - svar på klage på søknad om utviklingstillatelser til prosjektet "Akvarium"

Innledning

Vi viser til klage fra Advokatfirmaet Rekve, Pleym og Co DA på vegne av Grimstad Holding AS av 11. mai 2018. Klagen gjelder Fiskeridirektoratets vedtak 20. april 2018 om avslag på søknad 19. januar 2017 om syv utviklingstillatelser til konseptet "Akvarium".

Fiskeridirektoratet vurderer i sitt avslag at søknaden ikke oppfyller vilkåret om "betydelig innovasjon" i laksetildelingsforskriften § 22 annet ledd og § 23 b første og annet ledd. Dette er begrunnet med at det omsøkte anlegget i seg selv er utilstrekkelig til å oppfylle kravet til betydelig innovasjon, og at søknaden er utilstrekkelig dokumentert slik at det ikke er godtgjort at prosjektet kan realiseres og oppnå sitt tiltenkte formål.

Grimstad Holding AS (heretter Grimstad Holding eller klager) er part i saken og påklaget vedtaket innen fristen i forvaltningsloven § 29.

Fiskeridirektoratet har opprettholdt vedtaket og sendte 21. september 2018 en klageinnstilling til Nærings- og fiskeridepartementet. Departementet kan som klageinstans prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34.

Postadresse
Postboks 8090 Dep
0032 Oslo
postmottak@nfd.dep.no

Kontoradresse
Kongens gate 8
www.nfd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
912 660 680

Avdeling
Fiskeri- og
havbruksavdelingen

Saksbehandler
Silje Wangen
Myklebust
22 24 63 64

Saken gjelder

Søknaden gjelder prosjektet "Akvarium" som ifølge søker tar sikte på å utvikle teknologi og driftssystemer for å kunne benytte en bulkbåt bygget for kommersiell skipsfart om til et skreddersydd, lukket oppdrettsanlegg til sjøs. Departementet vil i det følgende kun gi en overordnet beskrivelse av prosjektet og viser ellers til de beskrivelser som følger av søknaden med vedlegg og senere innsendt dokumentasjon.

Prosjektet vil ifølge klager, dersom det lykkes, skape et fullstendig nytt bærekraftig oppdrett gjennom en revolusjonerende endring i produksjonsprosessen. Næringens store utfordringer med lus, sykdomsproblematikk, rømming og utslipp løses gjennom en unik nyskaping; en helt ny produksjonsprosess som kombinerer de sikkerhets- og miljømessige fordeler ved et landbasert oppdrettsanlegg med fordelene og fleksibiliteten ved lokalisering i sjø.

Konseptet vil ifølge søknaden legge beslag på 15% sjøareal målt opp mot dagens anlegg og skal fortøyes med kun to fortøyninger fastmontert i bunn. "Akvarium" kan lokaliseres både i værharde områder til havs og innerst i fjorder. Konseptet gir videre et driftssikkert opplegg som kan drives under konstante driftsforhold og er upåvirket av bølger, kulde og ising. En viktig del av det lukkede konseptet er at det skal samle opp ekskrementer og gjenvinne fosfor.

Prosjektet er delt i to faser. Prosjekt tar etter pilotfasen sikte på å videreutvikle prosjektet gjennom landfortøyning og etablering av skreddersydd infrastruktur sjø-land. Det vil da ha direkte tilknytning til planlagt slakteri, ensilasje- og fosforgjenvinningsanlegg.

Prosjekt Akvarium baserer seg på kontinuerlig overvåkning og apettittføring. Det bidrar både til bedre fiskehelse og førfaktor. Det kan føres på fire ulike nivåer i tankene; i overflate og på henholdsvis 5, 10 og 15 meters dybde. Derved unngår man økt tetthet i overflatesjiktet, og slitasje på fisken ved foring.

Vanninntak kan ifølge klagen skje ved variabel inntaksdybde og vil eliminere lakselus og dermed kjemikaliebruk. I tillegg vil det at anlegget har eget fremdriftssystem gjøre at anlegget kan flyttes ved behov og dermed for eksempel unngå manet- eller algeinvasjon.

Det skal benyttes solceller på skipets lasteluker for å sikre et mest mulig grønt energiforbruk. Skipet vil også være utstyrt med andre energikilder for å ha tilstrekkelig sikkerhet i tilfelle strømbrudd.

Rettslig grunnlag

Det rettslige grunnlaget for tildeling av tillatelse til utviklingsformål fremgår av laksetildelingsforskriften 22. desember 2004 nr. 1798. Ifølge formålsbestemmelsen i forskriftens § 22 skal akvakultur av matfisk til utvikling bidra til å utvikle teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode.

Videre følger det særskilte vilkår for tildeling av tillatelse til utvikling i forskriftens § 23b. Det fremgår av første og annet ledd at:

"Søker kan få tildelt tillatelse til akvakultur av matfisk til prosjekter som kan bidra til å utvikle teknologi og som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer. Formålet er å legge til rette for at ny kunnskap, eksisterende kunnskap fra forskning eller praktisk erfaring kan brukes til å utvikle teknologi som kan bidra til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene som akvakulturnæringen står overfor, blant annet ved konstruksjon av prototyper og testanlegg, industriell design, utstyrinstallasjon og fullskala prøveproduksjon.

Utviklingsarbeidet skal skille seg vesentlig fra tidligere kunnskap og teknologi på akvakulturområdet som er i alminnelig kommersiell bruk og kan ikke bare være en naturlig videreføring av det som er benyttet tidligere."

Forskriften § 28b gir bestemmelser om avgrensning av biomasse for tillatelser til særlige formål. Utgangspunktet etter første ledd er at maksimal tillatt biomasse per tillatelse fastsettes etter en konkret vurdering hvor det blant annet skal tas hensyn til søkers behov, og at tillatt biomasse per tillatelse ikke skal overstige 780 tonn. Det følger av samme paragrafs sjette ledd at det ved avgrensning av tillatelse til utvikling, "blant annet [skal] tas hensyn til hva som er nødvendig for å kunne gjennomføre prosjektet".

I henhold til § 28b syvende ledd kan det, i motsetning til hva som gjelder ved tildeling av for eksempel forskningstillatelser, også tas hensyn til økonomien i prosjektet ved fastsettelse av antall tillatelser til utvikling. Retningslinjene fastslår at dette likevel ikke innebærer at det skal tildeles flere tillatelser enn det som er *driftsmessig nødvendig* for å gjennomføre utviklingsprosjektet.

Det er fastsatt retningslinjer til forskriften, som gir nærmere beskrivelser av formålet med utviklingstillatelser og hva som skal vektlegges ved behandlingen av søknadene.

Fiskeridirektoratets vurdering av søknaden

I Fiskeridirektoratets vedtak 20. april 2018 konkluderes det med at prosjektet ikke oppfyller kravet til betydelig innovasjon. Dette bygger både på en vurdering av at konseptet i seg selv ikke er tilstrekkelig innovativt, og at de enkelte deler av konseptet ikke er dokumentert i tilstrekkelig grad.

Fiskeridirektoratet skriver blant annet at det å benytte en lukket oppdrettsenhet i seg selv ikke er tilstrekkelig til å oppfylle kravet om betydelig innovasjon. Det vises også til at oppdrett i skip har vært forsøkt tidligere og at dette derfor begrenser nyhetselementet.

Fiskeridirektoratet vurderer videre at søknaden mangler utfyllende beskrivelser og dokumentasjon av oppdrettsteknisk utstyr slik som utforming og beregninger, samt hvordan anlegget skal driftes. Dokumentasjonen når det gjelder ombyggingen av skipet er ifølge Fiskeridirektoratet heller ikke tilstrekkelig til å godtgjøre at den vil leve opp til de overordnede

funksjonskravene. Det er heller ikke redegjort i tilstrekkelig grad hvordan prosjektet skal komme frem til den løsningen søker ønsker.

Klagen

I klagen anføres det at Fiskeridirektoratet har foretatt en uriktig vurdering når de har kommet til at prosjektet ikke oppfyller vilkåret om "betydelig innovasjon". Grimstad Holding anfører at det er flere elementer i prosjektet som enkeltvis og samlet innebærer utvikling av teknologi og betydelig innovasjon.

Klager anfører at prosjektet innebærer et nyhetselement. Det vises blant annet til at majoriteten av andre søknader baserer seg på tradisjonelle løsninger, mens produksjon i skip kan innrettes på ulike måter som kan ha større potensial for å løse næringens utfordringer. Oppdrett i skip anføres derfor i seg selv å innebære et større nyhetselement enn øvrige søknader. I tillegg er det ingen andre oppdrettsanlegg på sjø som har doble skrog mot rømming og dette alene innebærer således et betydelig nyhetselement. Det vises ellers til at det faktum at oppdrett i skip har vært forsøkt tidligere, ikke kan tas til inntekt for at prosjekt "Akvarium" har begrenset nyhetselement. Det er lite tilgjengelig forskningsmateriale fra tidligere forsøk gjort i Bretagne og i Svartehavet og det er derfor vanskelig å sammenligne innovasjonshøyden. Det vises i denne sammenheng til uttalelser i andre saker, herunder "havmerden" om at det på grunn av lite tilgjengelig informasjon om tidligere prosjekter er vanskelig å foreta en sammenligning.

Det er i klagen gitt en redegjørelse og lagt ved tegninger som viser noe av teknologien som skal benyttes i "Akvarium", herunder variabel inntakdybde, filtrering av inntaksvann, UV-behandling, optimalisering av vannsirkulasjon i motstrømsbasseng og rensing av utløpsvann.

Klager gir videre en nærmere beskrivelse av skipet samt en redegjørelse for relevant teknisk regelverk som vil ligge til grunn for konseptet. Samtidig understrekes det at gjeldende regelverk ikke er tilpasset en slik hybrid-løsning som "Akvarium" er.

Klager utdyper også spørsmål knyttet til fortøyning av anlegget, samt hvordan konseptet vil bidra til å løse miljø- og arealutfordringer.

Det anføres at prosjektet innebærer utvikling av teknologi i henhold til de krav som fremgår av laksetildelingsforskriften § 23b første ledd og at teknologien som skal benyttes klart skiller seg fra teknologi som er i "alminnelig kommersiell bruk" på akvakulturområdet i dag.

Klageinnstillingen

Fiskeridirektoratet har i klageinnstillingen foretatt en ny vurdering av saken basert på klagen fra Grimstad Holding.

Fiskeridirektoratet viser til at et av vilkårene for å få tildelt utviklingstillatelse er at prosjektet skal utvikle teknologi som innebærer betydelig innovasjon. Det fremgår av retningslinjene at det er Statistisk sentralbyrå sin definisjon av utviklingsarbeid som legges til grunn for vurderingen. Utviklingsarbeid defineres der som: "...systematisk virksomhet som anvender eksisterende kunnskap fra forskning eller praktisk erfaring, og som er rettet mot: å framstille nye eller vesentlig forbedrede materialer, produkter eller innretninger."

Det vises til at hovedkriteriene for utviklingsarbeid er at det skal inneholde et nyhetselement, og at det er knyttet en viss form for usikkerhet til resultatet. Fiskeridirektoratet må derfor vurdere hvorvidt konseptet kan sammenlignes med eksisterende teknologi, hva som eventuelt er forskjellig fra nærmeste sammenligningsgrunnlag, og i hvilken grad dette påvirker usikkerheten i resultatet og innovasjonspotensialet. Det understrekes at nyhetselement kun er ett av flere momenter ved vurderingen av om et konsept innebærer betydelig innovasjon.

Fiskeridirektoratet anfører at de ulike elementene i Grimstad Holdings søknad i stor grad er basert på kortfattede beskrivelser av konseptene, og at det derfor er vanskelig for Fiskeridirektoratet å avgjøre omfanget av nyhetselementet av de ulike delene av søknaden. Videre skriver Fiskeridirektoratet at det er et nyhetselement i oppdrett av fisk i skip, men at dette er begrenset fordi oppdrett i skip har vært forsøkt tidligere.

Kan konseptet bidra til å løse miljø- og arealutfordringer?

Fiskeridirektoratet skriver at på grunn av manglende dokumentasjon av fortøyninger og skipets utforming etter ombygging, er det ikke grunnlag for å vurdere hvor stort areal prosjekt "Akvarium" vil oppta, eller foreta en sammenligning med tradisjonelle oppdrettsanlegg. Det er etter Fiskeridirektoratets oppfatning heller ikke sannsynliggjort at prosjektet kan realiseres i områder hvor det i dag ikke drives fiskeoppdrett. Det er således etter Fiskeridirektoratet syn ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hvorvidt søknaden kan bidra til å løse arealutfordringene som akvakulturnæringen står overfor.

Fiskeridirektoratet har i vedtaket av 20. april 2018 lagt til grunn at konseptet er mer rømningssikkert enn andre konsepter, og at vanninntak fra minimum 27 meters dyp kombinert med rensing av vannet vil redusere sannsynligheten for lusepåslag i dette prosjektet. Fiskeridirektoratet har også lagt til grunn at oppsamling av slam bidrar til mindre negativ miljøpåvirkning og reduksjon av smittespredning. Disse forholdene er utdypet i klagen. Fiskeridirektoratet opprettholder vurderingen av at konseptet, dersom det realiseres, kan bidra til å løse flere av miljøutfordringene som akvakulturnæringen står overfor.

Kan prosjektet realiseres?

Fiskeridirektoratet har også i klageinnstillingen vurdert om det er tilstrekkelig godtgjort at prosjektet kan realiseres. I denne vurderingen er det blant annet vist til at det alltid er usikkerhet ved et utviklingsarbeid, men at det likevel må sannsynliggjøres at den omsøkte teknologien kan realiseres. Det må således kunne forventes et visst nivå på innledende analyser som viser at konseptet kan utvikle teknologi som oppfyller formålet, samt har et

tilstrekkelig sikkerhetsnivå. Hvis ikke søker har sannsynliggjort at prosjektet vil kunne gjennomføres, slik at ny og forbedret produksjonsteknologi faktisk utvikles, vil det ikke være tilstrekkelig at søker har en idé som i teorien kan være god.

Fiskeridirektoratet viser til at søknaden, klagen og de vedlagte dokumentene beskriver prosjektets forhold til regelverk, egenskaper ved skipet og alternative fortøyningsarrangement på et overordnet og generelt nivå. Det er i klagen også anført at inntaksdybden for sugeslangen kan varieres og det er skissert et arrangement i en illustrasjon i klagen. Anførselen er etter Fiskeridirektoratets syn ikke tilstrekkelig underbygget med dokumentasjon verken for slangen eller slangearrangementet.

Skipets styrke og utforming etter ombygging til oppdrettsanlegg er heller ikke dokumentert med analyser, detaljerte tegninger eller konkrete vurderinger. Det er ifølge Fiskeridirektoratet nødvendig at søkeren må legge opp et troverdig løp for hvordan strukturell integritet skal ivaretas for konstruksjonen, og det er ikke tilstrekkelig at det kort nevnes at skipet skal følge maritimt regelverk og akvakulturlovgivning.

Fiskeridirektoratet skriver at filtrering og UV-behandling av inntaksvann i prosjektet er basert på kjent teknologi for rensing av ballastvann. Det fremgår ikke av søknaden eller klagen hvilke tilpasninger av eksisterende teknologi og utvikling av ny teknologi som er nødvendig for rensing av innløpsvann i prosjektet og hvordan dette skal implementeres.

Fiskeridirektoratet er videre av den oppfatning at heller ikke utformingen av et motstrømsbasseng eller teknologien knyttet til rensing av utløpsvann er tilstrekkelig dokumentert.

Etter Fiskeridirektoratets syn er søknaden i stor grad preget av konseptskisser og vage beskrivelser, også for helt sentrale deler av prosjektet. Søknaden er i liten grad underbygget av dokumentasjon, analyser eller detaljerte vurderinger og inntrykket forsterkes etter gjennomgang av klagen.

Det er etter Fiskeridirektoratets syn ikke sannsynliggjort at den omsøkte teknologien kan realiseres eller at prosjektet kan oppnå sitt tiltenkte formål. På denne bakgrunn opprettholder Fiskeridirektoratet sin vurdering av at konseptet ikke innebærer betydelig innovasjon, jf. laksetildelingsforskriften § 23b første ledd.

Departementets vurdering

Departementet har gjennomgått søknaden med vedlegg, avslaget fra Fiskeridirektoratet, klagen, tilleggsinformasjon fra søker, innstilling fra Fiskeridirektoratet samt andre relevante dokumenter i forbindelse med klagebehandlingen.

Avgjørelsen av om det skal innvilges utviklingstillatelse bygger på en skjønnsmessig, faglig vurdering, jf. bestemmelsene i § 23 og § 23 b. Det følger av retningslinjene for behandling av

søknader om utviklingstillatelser at det er opp til forvaltningens skjønn å vurdere prosjektet og om kriteriene for tildeling er oppfylt. Søker har ikke rettskrav på å få tildelt tillatelse selv om prosjektet innebærer betydelig investeringer og innovasjon. Det stilles strenge krav for å få tildelt tillatelse og listen for å få slik tillatelse ligger høyt.

Betydelig innovasjon

Bakgrunnen for at Fiskeridirektoratet har kommet til at prosjektet ikke oppfyller kriteriet om betydelig innovasjon synes å være forankret i to hovedelementer; prosjektets manglende nyhetselement og mangelfull dokumentasjon av prosjektet.

Nyhetselement

Fiskeridirektoratet kom frem til at prosjekt "Akvarium" hadde et noe begrenset nyhetselement ettersom oppdrett i skip som sådan har vært forsøkt tidligere. Grimstad Holding anfører på sin side at selv om oppdrett i skip har vært forsøkt tidligere, kan ikke dette i seg selv tas til inntekt for at prosjektet har begrenset nyhetselement.

Grimstad Holding anfører at prosjektet med oppdrett av fisk i et bulkskip med dobbelt skrog utgjør et betydelig nyhetselement. De anfører også at flere elementer i konseptet innebærer utvikling av teknologi og betydelig innovasjon, både enkeltvis og samlet. De omtalte elementene er slik departementet forstår det variabel inntaksdybde, filtrering, UV-behandling, optimalisering av vannsirkulasjon og rensing av utløpsvann.

Fiskeridirektoratet la til grunn at de nevnte elementene innebærer enn viss grad av nyhet, men antyder at dette er underordnet da det er konseptet i sin helhet som er blitt vurdert til å innebære et begrenset nyhetselement. Fiskeridirektoratet påpeker også at elementene er basert på kortfattede beskrivelser noe som gjør nyhetsvurderingen av disse utfordrende. Det skriver i tillegg:

"Fiskeridirektoratet påpeker at det allerede er gitt tilsagn om utviklingstillatelse til blant annet Marine Harvest Norway AS sitt konsept «Egget» som er et lukket flytende oppdrettsanlegg med vanninntak fra variabel dybde, vannstrøm i anlegget og vannutløp med rensing. Grimstad Holdings rensing av innløpsvannet tar utgangspunkt i kjent teknologi fra rensing av ballastvann."

Departementets vurdering er at elementene enten baserer seg på videreutvikling av kjent teknologi eller er elementer som er deler av andre konsepter som har fått utviklingstillatelser. Det at bulkskipet har dobbeltskrog vurderes til å være en konsekvens av krav til bulkskipets design fra andre aktører, snarere enn et spørsmål om teknologiutvikling i dette prosjektet. Både elementene og dobbeltskroget vurderes til å være begrensede deler av et større konsept. Etter departementets syn er det viktigste å vurdere om prosjektet som helhet medfører tilstrekkelig nyhetselement.

For øvrig vil departementet vise til tidligere vedtak i sak som gjaldt MOWI Norway AS og konseptet "skipet". Denne saken er sammenlignbar til en viss grad, selv om den gjaldt oppdrett i tankskip og ikke bulkskip. Departementet skrev følgende i den saken: " At det tidligere og på en vellykket måte er produsert laks i tankskip, gjør at prosjektet i begrenset grad kan "bidra til å utvikle teknologi". Det gjør også at prosjektet fremstår mer som en "naturlig videreføring av det som er benyttet tidligere", enn som noe som skiller seg "vesentlig fra tidligere kunnskap og teknologi (...) som er i alminnelig kommersiell bruk." Vi mener derfor at Skipet ikke gir "betydelig innovasjon" etter laksetildelingsforskriften."

Departementet slutter seg etter dette til Fiskeridirektoratets vurdering av at nyhetselementet i prosjektet som helhet er begrenset.

Mangelfull dokumentasjon om prosjektet kan realiseres

Departementet slutter seg videre til Fiskeridirektoratets utgangspunkt for vurderingen om at søker må sannsynliggjøre at prosjektet kan realiseres. I denne vurderingen vil det tas hensyn til at det alltid er usikkerhet ved et utviklingsarbeid, men at det likevel må sannsynliggjøres at den omsøkte teknologien kan realiseres for at innovasjonspotensialet skal vurderes som tilstrekkelig høyt. Formålet med ordningen er å utvikle nytt eller vesentlig forbedret produksjonsteknologisk utstyr for å løse oppdrettsnæringens miljø- og arealutfordringer, og formålet med ordningen kan ikke oppnås dersom det gis utviklingstillatelser til prosjekter som ikke lar seg realisere. Det kan naturligvis ikke kreves dokumentasjon av samtlige fastsatte detaljer i konseptet, men det må kunne forventes et visst nivå på innledende analyser som viser at konseptet kan utvikle teknologi som oppfyller formålet, samt har et tilstrekkelig sikkerhetsnivå. Hvis ikke søker har sannsynliggjort at prosjektet vil kunne gjennomføres, slik at ny og forbedret produksjonsteknologi faktisk utvikles, vil det ikke være tilstrekkelig at søker har en idé som i teorien kan være god. Vi bemerker at et krav om sannsynliggjøring, på ingen måte står i motstrid til at det er knyttet "en viss form for usikkerhet" til resultatet, slik klager anfører.

Grimstad Holding har i klagen gitt utfyllende informasjon knyttet til forankring, utforming av tank og styrke i skip, samt beskrivelser av de øvrige elementene som konseptet består av. Fiskeridirektoratet er like fullt av den oppfatning at søknaden i stor grad er preget av konseptskisser og vage beskrivelser, også for helt sentrale deler av prosjektet, og at den i liten grad er underbygget av dokumentasjon, analyser eller detaljerte vurderinger.

Departementet deler Fiskeridirektoratets vurdering av at beskrivelsene, vurderingene og analysene ikke er tilstrekkelige for å underbygge prosjektets realiserbarhet.

Spørsmål om konseptet kan bidra til å løse miljø- og arealutfordringer

Grimstad Holding anfører at prosjektet vil bidra til å løse akvakulturnæringens arealutfordringer.

Departementet vurderer at det vil være vanskelig å vurdere prosjektets bidrag til å løse arealutfordringer før spørsmål rundt forankring, styrke av skip, samt skipets bevegelsesrespons i forankring på en gitt lokalitet er tilstrekkelig avklart. På samme måte som Fiskeridirektoratet har derfor heller ikke departementet tilstrekkelig grunnlag til å vurdere hvor stort areal prosjektet "Akvarium" vil oppta sammenlignet med tradisjonelle oppdrettsanlegg, og vi kan derfor ikke vurdere om prosjektet vil kunne bidra til å løse arealutfordringer i akvakulturnæringen.

Når det gjelder miljøutfordringer legger departementet til grunn at et lukket anlegg i skip med dobbelt skrog vil kunne bidra til å løse noen av de miljøutfordringer som for eksempel mindre smittespredning og oppsamling av utslipp.

Vedtak

Nærings- og fiskeridepartementet opprettholder Fiskeridirektoratets vedtak. Dette innebærer at klagen avslås.

Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28.

Det settes som vilkår at mulig søksmål om vedtaket er gyldig eller krav om erstatning som følge av vedtaket, skal tas ut innen seks måneder fra det tidspunkt vedtaket kommer frem, jf. laksetildelingsforskriften § 28c.

Med hilsen

Vidar Landmark
ekspedisjonssjef

Martin Hageselle Bryde
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Fiskeridirektoratet